Kardos Sára[1]

A jogalkotásra vonatkozó alkotmányos szabályok 1949-től az új Alaptörvény elfogadásáig

I. Bevezetés

A magyar alkotmánytörténet az alkotmányok létezési-megjelenési formája tekintetében két nagyobb időszakra különíthető el.[2] A fordulópontot a Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény elfogadása jelenti, amely egy határvonalat húz a történeti alkotmány,[3] valamint a chartális alkotmány időszaka között.[4] *Horváth Attila és Révész T. Mihály* rendkívül találóan ezen esemény vonatkozásában azt mondja, hogy „[a] magyar alkotmányfejlődés sajátosan szomorú vonása, hogy éppen amikor írott alkotmánya megszületett, akkor veszítette el alkotmányosságát", s ez a sztálini alkotmány teljes szembefordulást jelentett nemcsak a polgári demokrácia legfontosabb alapelveivel, illetve a jogállamisággal, hanem mindazon vívmányokkal, amelyeket a több mint ezer éves európai jogi kultúra termelt ki magából.[5] Tovább árnyalja a képet, hogy bár az alkotmánytörténet két időszaka között a Magyar Népköztársaság alkotmánya jelenti a határt, amely elkülöníti a történeti időszakot a chartálistól; ha a jelenleg hatályos Alaptörvényt megvizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy a Nemzeti Hitvallás szerint nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését.[6] Normatív szempontból tehát „[a]z Alaptörvény nem ismeri el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert szavai szerint egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítja érvénytelenségét."[7,8]

---

[1] PhD-hallgató, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, e-mail: kardossara@gmail.com.

[2] Balogh Elemért idézi Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Közjogi Szemle*, 2016/4. sz., 44. o.: „Magyarországnak 1949-ig történeti alkotmánya volt, ezt követően formálisan, 1989-től pedig tartalmilag is áttértünk a kontinentális hagyományokban kialakult kartális alkotmányra."

[3] A magyar alkotmánytörténet angol nyelvű áttekintését adja, amelyben a történeti alkotmányunk vívmányai is részletesen kifejtésre kerülnek: Hörcher Ferenc – Lorman, Thomas: *A History of the Hungarian Constitution: Law, Government and Political Culture in Central Europe*. I.B. Tauris, 2018.

[4] Fontos ugyanakkor azt is megemlíteni, hogy van olyan nézet, amely szerint a történeti alkotmány nem az 1949. évi XX. törvénnyel szűnt meg, hanem korábban, mégpedig az 1946. évi I. törvény elfogadásával. Ez a nézet tükröződött Csekey István 1947-ben született egyetemi jegyzetében, valamint Takács Imre is már „ideiglenes alkotmánynak" tekinti a törvényt. Továbbá, Kukorelli István is – ugyan csak egy három évet megélt, de – chartális alkotmánynak nevezi az 1946. évi I. törvényt. Idézi őket: Horváth Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. In *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. sz., 57. o. Sólyom László ugyanakkor egyértelműen az 1949. évi XX. törvényt nevezi Magyarország első írott alkotmányának. Lásd: Sólyom László: Az alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út. In *Iustum Aequum Salutare*, 2005/1. sz., 28. o.

[5] Horváth Attila – Révész T. Mihály: Diktatórikus berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben. In Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. 5., átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 468. o.

[6] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Nemzeti Hitvallás 20. számozatlan bekezdése.

[7] Szalma József: Magyarország Alaptörvényéről. In *Magyar jog*, 2011/11. sz., 643. o. További érdekes adalék, hogy Szalma József ugyanezen írásában Magyarország Alaptörvényét egyszerre tekinti történetinek és chartálisnak: „A történeti jelleg mellett ugyanakkor, az Alaptörvény chartális is, mert nemcsak a múltba, hanem a jelenbe és a jövőbe is néz." A történeti alkotmány és az Alaptörvény kapcsolódási pontjairól lásd részletesen: Wiener György: Alaptörvény és történeti alkotmány. In *Közjogi Szemle*, 2019/4. sz., 20–30. o.; Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. In *Közjogi Szemle*, 2012/1. sz., 9–15. o. Az Alaptörvény és a történeti alkotmány közötti kapcsolódási pontok kritikáját adja: Szente Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. In *Közjogi Szemle*, 2019/1., 1–8. o. Egy másik tanulmányában Szente Zoltán egyenesen akként fogalmaz, hogy „[a]mennyiben mérlegre tesszük a

A tanulmány szempontjából azonban a lehatárolást szükséges megtenni, így jelen írás a későbbi fejezetekben – a normativitás nézőpontjától elvonatkoztatva – a Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénytől kezdődően az új Alaptörvény elfogadásáig terjedő időszakig vonultatja fel azokat az alkotmányos normákat, illetve az azokhoz szorosan, alacsonyabb jogforrási szinten kapcsolódó rendelkezéseket, amelyek a jogalkotáshoz, annak intézményeihez, formájához, módjához és folyamatához kötődnek.

S bár 1949-től 2011-ig – szintén normatív szempontból – egyazon chartális alkotmány rendezte a magyar közjogi viszonyokat,[9] azt a tényt nem szabad mellőznünk, hogy az 1989. évi XXXI. törvény, illetve az 1990. évi XL. törvény „száznyolcvan fokos fordulattal" korrigálta a szocialista alkotmányt,[10] s e törvények a békés rendszerváltozás következtében teljesen új irányt adtak a magyar közjogi fejlődésnek. Erre vonatkoztatva írta azt *Tóth Gábor Attila*, hogy „[a] rendszerváltás forradalom nélkül eredményezett forradalmi változásokat a magyar alkotmányos rendszerben."[11] Ezen túlmenően, arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a szocialista alkotmány elfogadása, illetve a békés rendszerváltozás közötti időszakban is történtek az alkotmányfejlődés szempontjából nagy horderejű változások, gondolva itt például az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvényre.

Ebben a tanulmányban – túlnyomórészt – textuális-szövegszerű és leíró elemzési módszerrel kerülnek felvonultatásra azok az alkotmányos normák, amelyek a fent nevezett időszakban – 1949-től 2011-ig – a jogalkotásra és annak kritériumrendszerére vonatkoznak. Az időszak kiválasztása arra tekintettel történt, hogy a tanulmány alkotmánytörténeti aspektusokat világíthasson meg. Mivel a chartális alkotmányok időszakának megnyitása óta jelenleg a második írott alkotmányunk, Magyarország Alaptörvényének a korszakát éljük, így az az alkotmánytörténeti diszciplína keretrendszerében nem tárgyalható. S bár a jelenleg hatályos Alaptörvény elfogadása óta nem telt el még tíz esztendő sem, viszont a magyar közjogban ez egy olyan fordulópontot jelentett, amely miatt az azt megelőző időszakot – véleményem szerint – már történeti nézőpontból megvilágíthatjuk. Ugyanakkor e tanulmány sem veti el annak lehetőségét, hogy bizonyos kérdésekben a hatályos magyar Alaptörvényt referenciapontként használja, s azzal összevetve reflektáljon egyes alkotmánytörténeti kérdésekre, amelyek a jogalkotás alkotmányos szabályozását érintették. A tanulmány arról kíván egy általános képet adni, hogy az 1949-től 2011-ig történő alkotmányos szabályozásban a jogalkotás hogyan jelent meg, különös tekintettel arra, hogy ebben a több mint fél évszázados időszakban *expressis verbis* milyen rendelkezések jelentek meg a chartális

---

népszuverenitás és az állam semlegességének elvét, a köztársasági államformát és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítését a Szent Koronára alapozott szuverenitás-felfogással, a korona s így az állam szakrális jellegével, a monarchikus elvvel, illetve a Szent Korona főtulajdonjogának kánonjával szemben, akkor azt mondhatjuk, hogy *jobb lett volna, ha a Bevezetőben említett utalások és szabályok kimaradtak volna az Alaptörvényből*." Lásd: Szente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. In *Közjogi Szemle*, 2011/3. sz., 1–13. o.

[8] Ez a fajta megközelítés először nem az Alaptörvényben kapott helyet. 2005-ben, jóval az Alaptörvény elfogadása előtt a szakirodalomban van olyan, aki hasonlóan közelít a békés rendszerváltozás következtében létrejövő „új Alkotmány" és a történeti alkotmány viszonyához. Zlinszky János „a '89-es Alkotmány „elődjének" nem az 1949. évi XX. törvény korábbi szövegét, hanem az „elfeledett" történeti alkotmányunkat tekinti." Idézi Varga Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. In *Iustum Aequum Salutare*, 2009/1. sz., 92. o.

[9] Habár Magyarország Alaptörvényének elfogadásáig az 1949. évi XX. törvény jelentette az egyetlen chartális alkotmányt, jelezni kell azt is, amire *Legény Krisztián* hívja fel a figyelmet: „*Az alkotmány megváltoztatásának természetesen több szintje is létezett és létezik*, ez az apróbb, technikai jellegű módosításoktól kezdődően a részleges revízión keresztül *az alkotmány teljes felülvizsgálatáig is terjedhet, amelynek eredményeképpen akár minőségileg más, új alkotmány is létrejöhet*." Lásd: Legény Krisztián: Alkotmányellenes alkotmánymódosítások? In *Magyar Jog,* 2006/3. sz., 131. o.

[10] Sári János: Rekviem a magyar alkotmányjogért. In *Magyar Jog*, 2005/7. sz., 385. o.

[11] Tóth Gábor Attila: A titokzatos alkotmány. Jelentés az alkotmányértelmezés nehézségeiről. In *Jogtudományi Közlöny*, 2008/9., 405. o.

alkotmányunkban. Ezek mellett, a periódus jogalkotásról szóló törvényéhez[12] kapcsolódó bizonyos aspektusok sem hagyhatók figyelmen kívül. Bár a második jogalkotási törvényünk[13] is az Alaptörvény elfogadása előtt, 2011. január 1-jén lépett hatályba,[14] annak vonatkozásában a kapcsolódási pontok tárgyalása nem képezi e tanulmány tárgyát, tekintve azt, hogy annak hatályosulását követően röviddel az Alaptörvény is elfogadásra került, s így az Alaptörvényben megjelenő, jogalkotásra vonatkozó alkotmányos normák és a második jogalkotási törvényünk a jelenkor immanens részét képezik, s történeti aspektusból nem vizsgálhatóak.

Rendkívül fontos megemlíteni, hogy szinte teljesen megegyező témakörben már született korábban publikáció, azonban az mélységében számottevően meghaladja e tanulmány kereteit. A *Szilvásy György Péter* által írt, kismonográfia terjedelmű publikáció nemcsak a jogalkotás alkotmányos szintű áttekintését kívánja adni, hanem jóval részletesebben, teljes egészében elemzi a jogalkotás szabályozását 1949-től az Alaptörvény elfogadásáig, sőt még azon túlmenően is.[15] Ezzel szemben, jelen tanulmány lehetséges erénye és gyengesége is az, hogy – a téma cizelláltságára és komplexitására tekintettel is – tömör és lényegre törő bemutatást és leírást kíván szolgáltatni az alkotmányos, a jogforrási hierarchia legfelső szintjének jogalkotásra vonatkozó szabályozásáról. E cikk célja nem az, hogy minden részletre kiterjedő, az alkotmányos szabályozás szempontjából kevésbé jelentős és a rendeleti szintű normaanyagra reflektáló írás szülessen, hanem az, hogy egy, a kizárólag alkotmányos szintű szabályokra koncentráló tanulmányban felvonultassa a kutatás tárgyát képező időintervallum szabályozásának főbb sarokpontjait és legjelentősebb fejleményeit.

II. A szocialista alkotmány jogalkotáshoz kapcsolódó szabályai[16]

Jelen fejezetben a Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: a szocialista alkotmány) közlönyállapotának, azaz az 1949. augusztus 20-i állapotának a jogalkotáshoz kapcsolódó rendelkezései kerülnek összefoglalásra, valamint ugyanezen fejezetben kapnak helyet röviden az 1972. évi I. törvénnyel[17] a szocialista alkotmányba bevezetett rendelkezések is.

A szocialista alkotmány 10. § (3) bekezdés a) pontjának értelmében az Országgyűlés volt az – legfelsőbb államhatalmi szervként –, amely törvényeket alkotott; a szocialista alkotmány tehát az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozóként szabályozta a törvényalkotást, amelyet nemcsak egyszer, hanem kétszer is elvi éllel deklarált. Az imént említett 10. §-ban, valamint nem sokkal később, a 14. § (1) bekezdésében is: „A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg." Ezen túlmenően, bár nem törvényként utal rájuk az alkotmányos rendelkezés, de kimondásra kerül az is az Országgyűlés jogkörei között, hogy meghatározza az állami költségvetést, valamint megállapítja a népgazdasági tervet.[18] Ugyan a szocialista alkotmány erőteljesen hangsúlyozta az Országgyűlés törvényalkotó funkcióját, a valóság teljesen mást mutatott: az elfogadott törvények száma évi 4-5-re tehető, a negatív

[12] A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: első jogalkotási törvény).
[13] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.
[14] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, 32. § (1) bekezdés.
[15] Szilvásy György Péter: A jogalkotásra vonatkozó magyar jogi szabályozás történeti áttekintése (2011). Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/328315525_A_jogalkotasra_vonatkozo_magyar_jogi_szabalyozas_tort eneti_attekintese_2011.
[16] Lásd részletesebben Szilvásy: i. m. 2–6. o.
[17] Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény.
[18] A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 10. § (3) bekezdés b)–c) pont.

rekordot pedig az 1982. év jelentette, amikor mindösszesen kettő törvényt fogadtak el. A kor törvényalkotására vonatkozóan rendkívül tömör összefoglalást ad a már idézett szerzőpáros, *Horváth* és *Révész*:

„A törvényhozás jelentőségét és a törvény tekintélyét csökkentette, hogy a szocialista jogrendszerben a jogállamiság követelményével szemben az ún. többszintű szabályozás vált uralkodóvá. Állampolgárokra vonatkozó jogszabályokat alkothattak az ún. „származékos jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek" is (például a tanács végrehajtó bizottsága, kormánybizottságok, a rendőrhatóság, de még a Szakszervezetek Országos Tanácsa is). A jog utasításos rendészeti technikává vált. Az alacsony szintű jogszabályok tekintetében a jogi túlszabályozás vált általánossá. Sok jogszabály született, a meglévők is igen gyorsan változtak. A teljes hazai joganyag átlagos cserélődési ideje elérte a hét évet. A változtatások száma átlagosan 600, vagyis minden munkanapra több mint kettő jutott."[19]

Ebből az összefoglalásból is láthatóvá válik, hogy az átláthatóság és a követhetőség nem volt követelmény, a jogforrási hierarchiában a törvények alatti szint dominált, így a rendeletek voltak a reguláció legfontosabb alaki jogforrásai. A népképviseletet megjeleníteni hivatott Országgyűlés általában évente kétszer egy-két napra ült össze. Az ülésszakok között a jogalkotás legfőbb szerve a Népköztársaság Elnöki Tanácsa volt, amely a törvényerejű rendeleteivel[20] még a törvényeket is módosíthatta. 1945 és 1983 között több mint ötször annyi törvényerejű rendeletet alkottak, mint törvényt.[21,22] „[A] jogrend jelentős mértékben bizonytalanná vált, normatív, azaz viselkedést irányító sajátossága csökkent, hiszen a jogszabályok részben, s főleg a törvényekben elvont elvekből, részben túlrészletezett technikai normákból állottak."[23] A szocialista jogtudományban nem feltétlenül ez az álláspont tükröződött. A jogalkotásról és az ahhoz kapcsolódó kérdésekről, így például a megismerhetőségről fellelhető a szakirodalomban egészen pozitív és kellemes hangvételű tanulmány is.[24]

A törvénykezdeményezési jogot szabályozó 14. § (2) bekezdése a Népköztársaság Elnöki Tanácsát, a minisztertanácsot, valamint bármely országgyűlési képviselőt ruházta fel az említett joggal. Az Elnöki Tanácsot megillető törvénykezdeményezési jog a szovjet államjog azon elvének a következménye volt, amely az államhatalom egységét hirdette, valamint „összhangban volt az Elnöki Tanács általános helyettesítési jogkörével[25] is".[26] A promulgáció és a publikáció vonatkozásában a szocialista alkotmány akként rendelkezik,

[19] Horváth – Révész T.: i.m. 477. o.

[20] A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 20. § (5) bekezdés: „A Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott jogszabályok törvényerejű rendeletek, amelyeket az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kell mutatni."

[21] A pontos számok: 134 törvény és 693 törvényerejű rendelet; a törvények túlnyomó többségét ugyanakkor még az első chartális alkotmány előtt, 1945 és 1949 között alkották, ezt követően a már említett évi 4-5 törvény elfogadása volt az általános. Lásd: A szocialista társadalom jogrendszere. Elérhető: http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/94.html.

[22] Már a szocialista korszakban is történtek kutatások a jogszabályalkotás mennyiségi tendenciáira vonatkozóan. Lásd például Kampis György: A jogszabályok mennyiségéről és a jogalkotás trendvonaláról. In *Állam és igazgatás*, 1969/9. sz., 786–802. o.; Rácz Attila: A hatályos jog és a jogszabályalkotás mennyiségi jellemzői Magyarországon. In *Jogtudományi Közlöny*, 1981/4. sz., 315–324. o.

[23] A szocialista társadalom jogrendszere. Elérhető: http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/94.html.

[24] Lásd például Ádám Antal: Jogalkotás, jogforrások és a jogszabályok kihirdetése. In *Jogtudományi Közlöny*, 1975/6. sz., 301–312. o.

[25] Az általános helyettesítési jogkört a Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. §-ának (4) bekezdése foglalja magában.

[26] Szente Zoltán: A törvénykezdeményezési jog a magyar parlamenti jogban. In *Jogtudományi Közlöny*, 2009/1. sz., 1. o.

hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényt a Népköztársaság Elnöki Tanácsának elnöke és titkára írják alá, a törvény kihirdetéséről pedig a Tanács elnöke gondoskodik. A törvényt a hivatalos lapban kell kihirdetni.[27]

Ha a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szintre lépünk, akkor látható, hogy a szocialista alkotmány is megjelenítette a rendeleti jogalkotást, amikor kimondta a minisztertanács rendeletkibocsátási jogát, amelyet a minisztertanács elnöke ír alá, s amely a törvényekkel és a törvényerejű rendeletekkel nem lehet ellentétes, továbbá rögzítette a minisztertanács elnökének, illetve a minisztereknek a rendeletkibocsátási jogát is, amelyek pedig – az előzőhöz képest többletként – a minisztertanácsi rendeletekkel sem lehettek ellentétesek.[28] Mind a minisztertanácsnak, mind a minisztertanács elnökének és a minisztereknek a rendeleteit a hivatalos lapban kellett kihirdetni.[29]

A helyi jogalkotás vonatkozásában kimondásra került, hogy a helyi tanácsok rendeletet alkothatnak. Ennek egyik korlátozó feltétele az volt, hogy erre csak működési körükben kerülhetett sor; a másik alkotmányos korlát pedig kimondta, hogy a helyi tanácsi rendeletek nem lehetnek ellentétesek („nem ellenkezhetnek") törvénnyel, törvényerejű rendelettel, minisztertanácsi és miniszteri rendelettel, továbbá a felsőbb tanácsok rendeleteivel sem. A tanácsi rendeleteket viszont nem a hivatalos lapban kellett közzétenni, hanem a szokásosnak megfelelően kellett közhírré tenni.[30]

Az 1949. évi XX. törvényben helyet kapó szocialista alkotmány közlönyállapotának utolsó aspektusaként az alkotmányozó hatalomra vonatkozó előírásokat vegyük szemügyre. Ennek vonatkozásában a leginkább releváns rendelkezés az, hogy – ugyan a Népköztársaság Elnöki Tanácsának általános helyettesítési jogkörét megállapította arra az esetre, ha az Országgyűlés nem ülésezik, de – az Elnöki Tanács helyettesítési jogköre nem terjedt ki az alkotmányozásra. A szocialista alkotmány pontos megfogalmazása szerint az Elnöki Tanács az Alkotmányt nem változtathatja meg.[31] Egyébiránt a szocialista alkotmány „nem tartalmazott utalást arra, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalom lenne".[32]

Ahogy a fejezet bevezetőjében említésre került, nézzük most meg, hogy az 1972. évi alkotmánymódosítás, amely nemcsak változtatásokat eszközölt a szocialista alkotmányban, hanem egységes szerkezetbe is foglalta azt, milyen módosításokat hozott magával a jogalkotás alkotmányos rendelkezéseiben.

Az egyik legfontosabb új rendelkezés az országgyűlési bizottságok törvénykezdeményezési jogának elismerése volt, amely párhuzamba állítható azzal a törekvéssel és szándékkal, hogy a parlamenti bizottságok szerepét erősítsék.[33] A másik kiemelt jelentőségű változtatás, sőt inkább kiegészítés az volt, hogy az Országgyűlés „megalkotja a Magyar Népköztársaság alkotmányát".[34] Annak magyarázata, hogy az alkotmány megalkotására vonatkozó országgyűlési jogkör bekerült a szocialista alkotmányba, az 1972. évi I. törvény indokolásából rajzolódik ki.

„A '72-es alkotmánymódosítás indokolása szerint végbement a szocialista átalakulás, vagyis a társadalmi osztályviszonyok megszilárdultak, ezért indokolt volt lépéseket tenni a

[27] A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 16. §.
[28] A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 25. § (2) bekezdés, illetve 26. § (3) bekezdés.
[29] A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 25. § (3) bekezdés, illetve 26. § (3) bekezdés.
[30] A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (3) bekezdés.
[31] A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 20. § (4) bekezdés.
[32] Csink Lóránt – Fröhlich Johanna:…az alkotmányjogon innen. In *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. sz., 68. o.
[33] Szente: i.m. 1. o.
[34] Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény, 19. § (3) bekezdés a) pont.

demokratikus szocializmus fejlődése irányába. […] Bár az általános indokolás szerint az „elért történelmi jelentőségű vívmányok sem teszik indokolttá új alkotmány kidolgozását", az annak továbbfejlesztését lehetővé tevő szabályozás kialakítása mégis időszerű volt."[35]

További releváns változások nem születtek az 1972. évi alkotmánymódosítás nyomán.[36]

III. Egy érdekesség a rendszerváltozás előtt: az Alkotmányjogi Tanács[37]

Az Alkotmányjogi Tanács ugyan kérészéletű szerv volt, viszont érdemes néhány szót ejteni a szerepéről, mert a jogalkotáshoz erőteljesen kapcsolódik. Létrehozását az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvénynek köszönheti, amely 1. §-ában akként módosította az Alkotmány 21. §-ának (3) bekezdését, hogy az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsot választ, amely ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát, s amennyiben egy rendelkezést az alkotmánnyal ellentétesnek talál, akkor annak végrehajtását felfüggesztheti. A Tanács felfüggesztő jogköre nem terjedt ki az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályokra, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelveire és elvi döntéseire.[38] Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó részletes szabályokat az 1984. évi I. törvény tartalmazta.

Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó szabályozás megalkotásához kapcsolódóan érdemes egy rendkívül érdekes adalékot megemlíteni, amely pontosan megmutatja, hogy a szocialista időszakban a jogalkotás kérdéseire, így annak minőségére és formai követelményeire, valamint annak alkotmányos kritériumaira mennyire nem helyeztek hangsúlyt. Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló szabályozás kapcsán a kodifikáció során felmerült annak a lehetősége, hogy egy, az Alkotmányban rögzített intézményre vonatkozó részletes rendelkezéseket nem törvényben, hanem normatív határozatban állapítsa meg az Országgyűlés (sic!). A normatív határozatban történő szabályozás mellett olyan érvek hangoztak el, mint az, hogy „az Alkotmányjogi Tanács lényegében az Országgyűlés szerve, jogállása nem tér el az állandó bizottságokétól, és szerepét egyébként sem kell túlhangsúlyozni".[39]

Végül a racionálisabb hangok diadalmaskodtak, s az intézményre vonatkozó szabályozás előkészítői is belátták, hogy „az alkotmány védelme, az országgyűlés törvényalkotó tevékenysége, a testület tagjaira vonatkozó azonos normák (képviselők és külső tagok) igénye, valamint az Alkotmányjogi Tanács létrehozásának nemzetközi visszhangja is a törvényi szabályozást igényli".[40]

Az 1984. évi I. törvény indokolása szerint a jogforrási rendszer egyik sajátossága, hogy „sokféle jogalkotó szerv van, amelyek különféle jogszabályokat bocsáthatnak ki". Vannak azonban olyan magatartási szabályok, amelyeket csak meghatározott jogszabályok állapíthatnak meg, illetve nem feledkezhetünk meg a jogforrási hierarchiáról sem

[35]Csink – Fröhlich: i.m. 68. o. Érdekes adalékként megjegyezhető, hogy ebben a cikkükben ugyanezen szerzőpáros annak az álláspontnak ad hangot, hogy az Alkotmányban alkotmányozó hatalmat megjelölni egy paradoxon, mondván, hogy az alkotmányozó legitimitása nem származhat magából az Alkotmányból.

[36] Bár nem a jogalkotásra vonatkozó alkotmányos normákra koncentrál, de rendkívül kimerítő és cizellált összefoglalást ad Koi Gyula a jogalkotás szabályozásának 1945 és 1987 közötti normaanyagáról. Lásd: Koi Gyula: Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai – A kezdetektől a 2010. évi CXXX. törvényig. In *Jog – Állam – Politika*, 2011/3. sz., 74–81. o.

[37] Lásd Szilvásy: i. m. 22–23. o.

[38] Az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény, 1. §.

[39] Vastagh Pál: Egy „idegen test" a szocialista államszervezetben. Adalékok az Alkotmányjogi Tanács létrejöttének történetéhez. In *Közjogi Szemle*, 2019/1. sz., 55. o.

[40] Vastagh: i.m. 55. o.

(„jogforrások rangsorolásának elve"). Ezek potenciális hibalehetőségeket hordanak magukban, s az látszik, hogy azok a felső szintű állami szervek, amelyek a jogalkotás alkotmányosságát hivatottak ellenőrizni, „nem mindig szereznek tudomást az alkotmányellenes rendelkezésekről, és így a szükséges beavatkozás esetenként elmarad". Mindezek okán szükségesnek mutatkozott, hogy továbbfejlesztésre kerüljenek „az alkotmányosság védelmének meglevő állami-jogi biztosítékai", s ennek a letéteményese az Alkotmányjogi Tanács lesz.[41]

Anélkül, hogy az intézményre vonatkozó részletes törvényi rendelkezéseket felvonultatnánk, néhány, a téma szempontjából fontosabb szabályt érdemes megemlíteni. Az Alkotmányjogi Tanács feladatköre (a) a jogszabályok, (b) a Legfelsőbb Bíróság irányelveinek és elvi döntéseinek, valamint (c) a Minisztertanács tagjai, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a tanácsok és szerveik által a jogalkalmazás irányítása céljából kibocsátott jogi iránymutatásoknak az ellenőrzése volt.[42,43] Az Alkotmányjogi Tanács tagjait országgyűlési képviselők, illetve „más közéleti személyiségek" alkották, akiket az Országgyűlés választott.[44] Bár az 1984. évi I. törvény általánosan jogszabályt említett az intézmény lehetséges ellenőrzési tárgyai között, ami ugyebár magában foglalja a törvényeket és a törvényerejű rendeleteket is, a szocialista jogtudományban volt olyan megközelítés, amely azt vallotta, hogy „[j]ogforrási rendszerünk neuralgikus pontjaira, valamint az Alkotmányjogi Tanács létrehozásának előkészületeire tekintettel feltételezhető egy olyan törekvés, hogy az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége elsősorban az alacsonyabb szintű normák alkotmányosságának biztosítására irányuljon."[45]

Ahogy a fejezet elején említésre került, az intézmény kérészéletű volt: 1989-ben megszüntették, a vonatkozó alkotmányos rendelkezést 1989. január 24. napjával hatályon kívül helyezték, míg a törvényt ugyanezen év október 30. napjával.

A jelenlegi szakirodalomban eltérő nézetek vannak arra vonatkozóan, hogy az Alkotmányjogi Tanács mennyire tekinthető az alkotmánybírósági fórum elődjének. Van olyan nézet, amely azt mondja, hogy „[a]z Alkotmányjogi Tanács – bár parlamenti bizottságként jött létre – már elmozdulás volt az alkotmánybíráskodás irányába",[46] míg egy másik álláspont szerint „[a]z 1984. évi I. törvény létrehozott ugyan egy testületet Alkotmányjogi Tanács néven, de ennek se hatásköre, se eljárása nem hasonlítható az alkotmánybíróságéhoz".[47]

IV. A rendszerváltozás és közvetlen előzményeinek hatása a jogalkotás alkotmányos normáira[48]

Ha a jogalkotás alkotmányos normáit vizsgáljuk a rendszerváltozás és annak előzményei vonatkozásában, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az első jogalkotási

[41] Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény, Általános indokolás, 1–2. pont.
[42] Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény, 2. § (1) bekezdés.
[43] Az Alkotmányjogi Tanács öt évéről részletes elemzést ad Holló András. Lásd: Holló András: *Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége, 1984-1989. Szervezet és működés a dokumentumok tükrében.* Államtudományi Kutató Központ, Budapest, 1992.
[44] Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény, 3. § (1) bekezdés.
[45] Takács Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra. In *Jogtudományi Közlöny*, 1985/11. sz., 614. o.
[46] Dezső Márta – Fűrész Klára – Kukorelli István – Papp Imre – Sári János – Somody Bernadette – Szegvári Péter – Takács Imre: *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007 [e-könyv]. Elérhető: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alkotmanytan_i/ch16s05.html.
[47] Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2014 [e-könyv]. Elérhető: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch15s02.html.
[48] Lásd részletesebben Szilvásy: i. m. 40–48. o.

törvényünket. Ahogy *Vastagh Pál* fogalmaz: „A magyar közjogtudományban szinte teljes az összhang annak megítélésében, hogy az 1987. évi X. alkotmánymódosító törvény, valamint az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, az alkotmányos berendezkedés átalakulásának folyamatában kiemelkedő jelentőségű."[49] A hivatkozott alkotmánymódosítás nem tartalmazott más rendelkezést, mint azt, amely – az első jogalkotási törvénnyel összhangban – bevezette a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket, ezáltal jelentősen szűkítette a Népköztársaság Elnöki Tanácsának általános helyettesítési jogkörét.[50] Van olyan szerző, aki egyenesen ehhez a momentumhoz köti a rendszerváltozás közjogi folyamatának megindulását.[51]

Az alkotmánymódosítás következtében 1988. január 1. napjától a Népköztársaság Elnöki Tanácsa nem alkothatott jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, azaz az első jogalkotási törvény 2-5. §§-aiban szabályozott tárgykörökben az Elnöki Tanács nem alkothatott törvényerejű rendeletet.[52] Ez óriási előrelépés volt annak tekintetében, hogy a törvényhozó hatalom tevékenységét a végrehajtó hatalom ne csorbítsa, s fontos mérföldkő a hatalmi ágak szétválasztásának útján. A törvényalkotás „parlamenti monopóliummá" azonban csak 1989. október 23. napjával vált, amikor is a Népköztársaság Elnöki Tanácsa megszűnt, s helyébe jelentősen megváltozott alkotmányos rendeltetéssel a köztársasági elnök lépett.[53,54] Ez egyúttal azt is jelentette, hogy törvényerejű rendeletet ettől az időponttól alkotni nem lehetett, tekintve, hogy arra csak az Elnöki Tanács volt jogosult, amely megszűnt.

Az első jogalkotási törvény pozitív hozadékai azonban nem csak ebben merültek ki:

„A jogalkotási folyamat nyilvánossá tétele, az állampolgári részvétel közvetlen és közvetett formáinak kötelező beépítése a jogszabály-előkészítésbe erősítette a jogalkotás demokratizmusát, a jog hatékonyságát. Garanciális rendelkezései növelték a jogbiztonságot, a jogalkotásra jogosított szervek, a jogszabályok hierarchiájának meghatározása, a jog megismerhetőségének biztosítása, a visszamenőleges hatály tilalma mind, mind a jog uralmának érvényesülését segítette elő."[55]

Az első jogalkotási törvény ugyanakkor csupán az egyik, bár kétséget kizáróan a legjelentősebb módosítást eszközlő törvény volt a rendszerváltozás során (avagy előkészítésében), amely a jogalkotás alkotmányos normáira hatással volt.

Nem szabad ugyanakkor megfeledkezni a törvénykezdeményezés jogosultjaiban beállt változásról sem, amely az előzőekkel összefüggésben állt. Bár a Népköztársaság Elnöki Tanácsa megszűnt, a helyébe lépő köztársasági elnököt is megillette ez a jogosultság. Ezt követően már csak egy formális módosítás történt e jogosítvány tekintetében: az 1990. évi XL. törvény a Minisztertanácsot felváltotta a Kormánnyal.[56]

Fontos változás, s mindenképpen meg kell említeni azt is, hogy 1989. január 24. napjától immáron nem a Népköztársaság Elnöki Tanácsának elnöke és titkárai írták alá és az Elnöki Tanács elnöke hirdette ki az Országgyűlés törvényeit, hanem az Országgyűlés elnöke

[49] Vastagh Pál: Félúton a jogállamhoz – áttörés a törvények uralmáért. Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról. In *Közjogi Szemle*, 2019/4. sz., 31. o.

[50] Wiener György: A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése és működése. In *Jogtudományi Közlöny*, 2008/12. sz., 576. o.

[51] Holló András: *Az államjogtól a jogállamig.* Alapítvány a politikai kultúráért, Budapest, 1993, 62–64. o.

[52] A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, 6. § (1) bekezdés.

[53] Szente: i.m. 1. o.

[54] Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 16. §-a szüntette meg a Népköztársaság Elnöki Tanácsát, illetve vezette be a köztársasági elnök jogintézményét.

[55] Vastagh: i.m. 42. o.

[56] Szente: i.m. 1. o.

és a soros jegyzők írták alá, valamint az Országgyűlés elnöke hirdette ki.[57] Ezt követően, 1989. október 23. napjától az Országgyűlés elnöke ugyan aláírta az elfogadott törvényt, de azt a köztársasági elnöknek megküldte, aki a törvény kihirdetéséről – a kézhezvételét követően 15 napon belül – gondoskodott, a kihirdetésre megküldött törvényt aláírta, amelyet a hivatalos lapban kellett kihirdetni.[58]

Az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény vezette be az alkotmányerejű törvény kategóriáját. Ezt megelőzően egyetlen esetben volt kívánalom a minősített többség, mégpedig az Alkotmány megváltoztatásakor. Az alkotmányerejű törvények az Alkotmány tehermentesítését szolgálták, hiszen nem lehetséges az, hogy minden államjogi szempontból fontos kérdéskört az Alkotmányban szabályozzanak – hangzott a miniszteri indokolás. „Ezután az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához, valamint az alkotmányerejű törvények megalkotásához is az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség."[59] Többek között az is kimondásra került, hogy a jogalkotás rendjét alkotmányerejű törvény szabályozza.[60] A kategória csupán az 1990. évi XL. törvénnyel megvalósított alkotmánymódosításig volt jelen a magyar közjogban, 1990. június 25. napjától már nem volt fellelhető az Alkotmányban. Ezt követően kétharmados törvényekről beszélhetünk, amelyeket az új Alaptörvénnyel a sarkalatos törvények váltottak fel.[61]

A rendszerváltozást követő időszakot tekintve ki kell emelnünk azt az időpontot is, amikor a tanácsrendszer megszűnt, s a tanácsok helyét a helyi önkormányzatok vették át. 1990. szeptember 30. napjával lépett hatályba az a rendelkezés, amely kimondta, hogy a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.[62]

A további jelentős változások már a 2010-es évek környékén történtek meg, s az előbbiekben elmondottakkal tulajdonképpen a jogalkotás alkotmányos normái lefektetésre kerültek az 1990-es évek elején. Jelentősebb módosítások a második jogalkotási törvényünkkel összhangban kerültek az Alkotmányba 2011. január 1. és 2. napjával, így például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletkibocsátási joga, illetve a jogforrásoknak a pozitív taxáció jogtechnikai eszközével történő felsorolása.

V. Következtetés

Jelen tanulmány röviden végigvezette, hogy 1949-től 2011-ig a jogalkotás alkotmányos normái hogyan változtak. Különös figyelmet szentelt arra a kérdésre, hogy kik alkothattak jogszabályt, s milyen formában, kit illetett meg a törvénykezdeményezési jog, valamint a jogszabályok aláírásáról és kihirdetéséről ki gondoskodott.

A tanulmány által felölelt 60 éves periódust tekintve elmondható, hogy az igazi áttörést az első jogalkotási törvényünk hozta, amely ugyanakkor túlnőtt a szerepén, s nemcsak a jogalkotás alkotmányosságának útján indította el hazánkat, hanem egyúttal a rendszerváltozás előszeleként is értékelhető. A rendszerváltozást megelőző egy-két évben, valamint az azt követő egy-két évben a jogalkotásra vonatkozó alkotmányos normák a demokratikus jogállamra vonatkozó jellemzőiket magukra öltötték, s mintegy húsz éven

[57] Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény, 5. §.
[58] Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, 12. §.
[59] Szalai András: *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai.* PhD-értekezés, Szegedi Tudományegyetem, 2013, 91. o.
[60] Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, 2. §.
[61] A kérdéskör részletes elemzését lásd: Szalai: i.m. 90–114. o.
[62] A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény, 5. §.

keresztül biztos alapot jelentettek a jogalkotás számára. A 2010-es évek beköszöntével azonban ez a terület is feltétlenül megérett az átfogó reformra,[63] amely egyrészt a második jogalkotási törvényben, másrészt a régi Alkotmány időbeli hatályának utolsó éveinek rendelkezéseiben, illetve az új Alaptörvényben öltött testet.

A tanulmány legfontosabb megállapítása az, hogy a jogalkotás demokratikus jogállamra vonatkozó alkotmányos standardjainak bevezetése – önmagát és céljait meghaladva – elindította hazánkat a politikai rendszerváltozás útján.

[63] Petrétei József: A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról. In *Jogtudományi Közlöny*, 2009/5. sz., 197. o.